

第1回会合における主な議論について

第1回会合における主な議論について

1 議会と長の関係について

- 議会と長の関係における目指すべき方向性
- 現行憲法内における選択肢の提示
- 組織規模に応じた制度設計
- 議会の議員による執行機関の構成員の兼職
- 地方自治体による選択可能性

2 議会のあり方について

- 議会運営のあり方
- 議会の構成のあり方

1 議会と長の関係について

議会と長の関係における目指すべき方向性

○ 現在の地方自治の制度は、単純な二元代表性を採用せず、議会による長の不信任議決、長による議会の解散といった本来議院内閣制の仕組みが混在している、執行機関である副知事・副市町村長の選任に対する議会同意権がある、本来執行権そのものであるにもかかわらず一定金額以上の契約締結、財産処分、訴えの提起などについて議会の議決にかからしめるなど、独特な制度となっている。わが国はこのような制度を長期にわたり採用してきたが、今後の見直しの方向としては、議会と長のこのような結びつきをもっと密接にしていこうという方向と、議会と長のあり方を純粋な二元代表制の仕組みに見直し、議会と長の結びつきを切り、執行機関及び議会の責任を明確にしていこうという方向があるのではないか。

○ 二元代表制を前提として、議会の機能をもっと強化する方向で考えるのか、執行機関との対立を緩和しながらもっとスムーズに行政を進めていく方向で考えるのか、どちらの方向で検討することとするのか。

○ 現在の地方議会改革の動きは、議会が二元代表制の中で長と緊張関係をもって、もっと機能強化を図れるような改革をしようという方向で動いているのではないか。 議会を執行機関に取り込んでしまうような方向性で、果たして今の議会の問題が解決するのか。

○ 国家元首と政府の長としての役割を持つという大統領制においては、大統領は立法権（法案作成権と提出権）を持たないのが基本であるが、地方自治体の長は、大統領と同じような側面を持ちつつ、強力な立法権を有していることについてどう考えるか。

現行憲法内における選択肢の提示

○ 議会が住民からの信頼をより確保することは喫緊の課題なので、憲法第93条の枠の中で、伝統的な理解に沿った二元代表制を前提とし、現行制度とは少し違う組織形態も現行憲法の枠内で有り得るかどうかを検討していくべきではないか。

組織規模に応じた制度設計

○ 地方もリージョナルなレベルと、ローカルなレベルがあり、長と議会のあり方は、サイズとレベルの違いを踏まえて考えるべきではないか。

○ 政令指定都市はある程度、同質性が高いので、地方自治体のあり方をどうするかという議論の材料になるのではないか。

○ 規模の大きな自治体におけるトップマネジメントを強化するための組織形態が考えられるか。

議会の議員による執行機関の構成員の兼職

- 議会と長はお互いに役割・権限が明確になっているのであり、議会と長が融合するというのは、協働ということを強調しても、手法としては無理な面があるのではないか。
例えば、議員の身分を維持したまま、執行機関で長の指揮命令下に入る場合、議会の構成員としての権限、地位との関係で、抵触が生じるのではないか。
- フランスのコミュンの仕組みや、わが国の国レベルの議院内閣制にあるように、議員が執行機関を構成する場合はあるのであり、議員が、執行機関の職員と兼職していることがいけないという理屈は難しいのではないか。
- 憲法第93条の条文だけを素直に読めば、議員の執行機関の職員との兼職禁止は読み取れないのではないか。
- 直接のシティマネージャー制度は無理だが、例えば、議会で選任するものに長から権限を委任するというような、シティマネージャー制度に類似したものに権限を委譲するのはできるのではないか。
- 首長が、議会が選任する副知事のようなものに権限を大幅に与えた場合、首長が議会勢力を自らの側に取り込もうとして機能しうるし、逆に、議会がそのようなポストを通して実権を握るようにも機能しうると思われるなど、どのような影響が出てくるのかがよく分からないが、そのようなものを導入していいのか。



○ また、そのような実権を与えられた副知事のようなものが出てくると、わざわざ憲法で首長の直接公選制を定めているにもかかわらず、首長が不要ではないか、首長が単なる飾りになってしまうのではないかという問題が出てくるのではないか。

○ 地方自治法の改正により、副知事又は副市町村長が、首長のトップマネジメントを補佐するためにより強化されているが、現行の制度で、何が足りないのかをもっと検証する必要があるのではないか。

地方自治体による選択可能性

- 規模に応じた組織を国が決めるのではなく、住民本位で考えるならば、住民自身が組織のあり方を自ら選択できる観点が重要ではないか。
- 自由度を認めていく場合に、実際に自由度を行使するのは誰かという問題について考えるべきではないか。
- 憲法は、民主主義が万能ではないことを前提に、通常民主主義の議会を通じた多数決の手続きでは決めることができないものを定めるという性格を持っており、その観点からすると、通常地方自治体のプロセスで統治の仕組みを地域に任せてしまった場合にいかなる弊害が出てくるのかについて、慎重に考えるべきではないか。
- 通常地方自治体のプロセスに委ねたほうがいいことと、そうではない部分とを仕分けた上で、基本的な枠組みについては国が地方自治法のような形で責任を負うのか、住民投票で決めるのか、条例で決めるのか等々を議論すべきではないか。

2 議会のあり方について

議会運営のあり方

- 議員同士で議論することで、政策形成の過程、プロセスを住民に明らかにするという説明責任を議会がもっと果たすべきであり、そのためにはどのような制度であるべきか。
- 議会はただの議決機関ではないのであり、当局側は出てこなくてよいから、議員間で議論するなど、当局側が有している情報を引き出しながら、議会自らがレベルアップしていくなど、現行制度の中で工夫次第でいろいろなことができるのではないか。

議会の構成のあり方

- 議会は多様な住民の代表であるべきであるが、現在の議会の議員構成は、サラリーマンや女性が少ないといった課題があり、議員構成がその自治体の住民の縮図足りうるものになるよう変えていくことが必要なのではないか。
- 日本の地方議会はおそらくミニ国会のように運営されているのではないか。多くの自治体で試みられているまちづくり協議会のような地域レベルの団体で地域の問題を決めていこうという取り組みと地方議会を引き合わせていくという選択肢があり得るのではないか。
- 地域内分権を進めた場合、地域のことは、まちづくり協議会などの組織で決まってくるのであり、議員数は減少してもいいのではないかという意見がある一方、議会は多様な意見を反映させる機能を有しており数は多いほうがよいのではないかとこの意見もあるがどのように考えるか。

(参考)

議会と長の関係に係る見直しに関する視点（案）

規模の大きな自治体におけるトップマネジメントのあり方に関する視点

- 規模の大きな自治体におけるトップマネジメントを強化するための組織形態が考えられないか。

【参考】

- 「「地域主権」確立のための改革提案」（大阪府知事）（抜粋）
「都道府県や指定都市では官僚組織が大きく、厳格な二代表制の下において、首長ひとりでは、政治主導による自治体経営には限界。」

議会と長の役割分担に関する視点

- 議会と長の役割分担をより明確化するための組織形態が考えられないか。

【参考】

- 第2回会議における発言
「地方議会の場合は、首長の立場に立って議会運営を進めるという制度的なものがないので、議会側がその気になると、知事とか首長を常と呼んでということが出来る。…アメリカの大統領制というのは、執行部と議会との関係においては非常にビジネスライクに運営されていて、アメリカの議会では、政治家同士の議論は、盛んに行われているが、少なくとも大統領と議員の間でのやりとりというのはまず行われない。」

地方自治体の性格に応じた組織形態に関する視点

※次頁「地域主権改革における組織形態の自己決定に関する視点」と対応

- 都道府県や市区町村の区別と団体の規模や性格を踏まえて組織形態を異なるものとするのが考えられないか。

【参考】

- 第27次地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申について」（平成15年11月13日）（抜粋）
「組織機構を簡素化した上で、法令による義務づけのない自治事務は一般的に処理するが、通常の基礎自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等その一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度の導入についても引き続き検討する必要がある。」
- 第2回会議における発言
「広域自治体と基礎自治体の議会及び議員の役割は異なる点があるということを明確にした上で、制度の検討をする必要がある。」

直接公選により民主的に強力な基盤を持つ長のあり方に関する視点

- 長の権限行使の適正化のための組織形態が考えられないか。

【参考】

- 「分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策」（平成18年4月・第二次地方（町村）議会活性化研究会）（抜粋）
「現行制度は長の側に明らかに権限過剰であり、世上いわれる抑制均衡とはなっていない点である。これは、日本の地方制度が出发点から地方議会の根幹性を認めず、終始脇役の地位に置いてきた結果であり、二元代表制の原理から逸脱する長の側の権限過剰がまかりとおってきたといえる。」
- 毎日新聞（平成22年3月14日）（社説）（抜粋）
「首長と議会は二元代表制の下、双方の協調とけん制の下で緊張感を保ちながら自治を形づくる責任を共有している。住民から直接選ばれたからといって、市政の独善的運営は慎まねばならない。」

地域主権改革における組織形態の自己決定に関する視点

- 地域主権改革（地域主権推進一括法案による改正後の内閣府設置法4条1項3号の3）
＝「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」
～地域主権改革を推進するために、自治体はその組織形態を自ら選択できるとすることが考えられないか。

【参考】

- 「地方分権推進委員会最終勧告」（平成13年6月14日）（抜粋）
（第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して／V 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策）
「第5に、住民自治の拡充方策として、地方公共団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論することである。」
- 第2回地方行財政検討会議資料1／「検討の視点」（抜粋）
「地方自治法は、厳格な二元代表制を一律に採用しているが、より多様な組織を地方自治体自らの判断により決定できるような仕組みも考えられるか。」

※ これらの視点（案）は相排斥しあうものではなく、複数の異なる視点を提示したものである。